



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.757/1
van 30 december 2022

avis 72.757/1
du 30 décembre 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
arbeidsduur van het personeel
tewerkgesteld door Circuit de
Spa Francorchamps'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la durée du travail du
personnel occupé au Circuit de
Spa Francorchamps'

Op 16 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de arbeidsduur van het personeel tewerkgesteld door Circuit de Spa Francorchamps’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 december 2022.

*

Le 16 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à la durée du travail du personnel occupé au Circuit de Spa Francorchamps’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit regelt de arbeidsduur en diverse andere aspecten van de arbeidsorganisatie van de werknemers van de NV Circuit de Spa Francorchamps.¹

3.1. Luidens de aanhef wordt rechtsgrond gezocht in artikel 3, § 3, 1°, artikel 13, artikel 16, derde lid, artikel 23, artikel 26*bis*, § 1, derde lid, artikel 27, § 3, en artikel 37, § 1, van de arbeidswet van 16 maart 1971, evenals in de artikelen 11, derde lid, en 12 van de wet van 4 januari 1974 ‘betreffende de feestdagen’.

Hiermee kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, die beogen een afwijkende regeling in te voeren wat betreft de arbeidstijd, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 23 van de arbeidswet van 16 maart 1971, op grond waarvan de Koning “kan toestaan dat de bij de artikelen 19 en 20 en de krachtens artikel 20*bis* vastgestelde grenzen overschreden worden in de bedrijfstakken, de categorieën van ondernemingen of de takken van ondernemingen waar deze grenzen niet kunnen worden toegepast”.

Hieruit vloeit voort dat de afwijkingsmogelijkheid waarin die bepaling voorziet beperkt is tot “de bedrijfstakken, de categorieën van ondernemingen of de takken van ondernemingen” waar deze grenzen niet kunnen worden toegepast.

Het komt de Raad van State voor dat artikel 23 van de arbeidswet van 16 maart 1971 dan ook geen rechtsgrond kan bieden voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, in zoverre het toepassingsgebied ervan beperkt wordt tot één welbepaalde onderneming, zijnde de NV Circuit de Spa Francorchamps.²

¹ Het betreft een naamloze vennootschap van publiek recht die opgesomd wordt in bijlage I bij het besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’ en die aldus krachtens artikel 3, § 1, 2°, c), van dat besluit valt onder het toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’.

² De afwijking op de zondags- en nachtarbeid (artikel 4 van het ontwerp) vindt rechtsgrond in respectievelijk de artikelen 13 en 37, § 1, van de arbeidswet van 16 maart 1971. Beide bepalingen voorzien wel uitdrukkelijk in een machtiging aan de Koning om bedrijven, respectievelijk ondernemingen, aan te wijzen waarvoor de afwijkingen gelden.

Uit artikel 23 van de arbeidswet volgt bovendien dat de overschrijding enkel mogelijk is wanneer de betrokken grenzen niet kunnen worden toegepast. De adviesaanvraag bevat geen elementen waaruit zulks blijkt. Bij gebrek aan de vereiste feitelijke gegevens moet de afdeling Wetgeving ook hieromtrent een voorbehoud maken.

Tenzij een andere rechtsgrond kan worden gevonden voor de ontworpen regeling, moeten de artikelen 2 en 3 van het ontwerp worden weggelaten.

3.3. Artikel 7 bevat een afwijkende regeling inzake de inhaalarust bedoeld in artikel 11 van de wet van 4 januari 1974.

Wat de afwijking van de duurtijd van de inhaalarust, zoals omschreven in het tweede lid van dat artikel, betreft, wordt rechtsgrond geboden door het derde lid ervan, dat luidt als volgt:

“De Koning kan een andere regeling voor inhaalarust dan die bepaald in het tweede lid voorschrijven. Hij mag evenwel de daarin voorziene duur van de inhaalarust niet wijzigen, tenzij om deze vast te stellen op de werkelijke duur van de verrichte arbeid.”

Wat de afwijking van de in artikel 11, vijfde lid, vastgestelde periode waarbinnen de inhaalarust moet worden toegekend betreft, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 12 van de wet van 4 januari 1974, dat luidt als volgt:

“De Koning kan, door bijzondere bepalingen voor sommige bedrijfstakken of categorieën van werknemers, andere dan de bij artikel 11 bedoelde toekenningsregelen van de inhaalarust vaststellen.”

Waar artikel 11, tweede lid, van de wet van 4 januari 1974 de toepassing van deze bepaling ten aanzien van een specifieke onderneming niet lijkt uit te sluiten, gaat eenzelfde redenering niet op voor artikel 12 van die wet waarin de afwijkingsmogelijkheid wordt beperkt tot “sommige bedrijfstakken of categorieën van werknemers”.

In de mate dat artikel 7 van het ontwerp een afwijking bepaalt van de in artikel 11, vijfde lid, van de wet van 4 januari 1974 vastgestelde periode waarbinnen de inhaalarust moet worden toegekend, lijkt de ontworpen regeling dan ook niet inpasbaar in artikel 12 van de wet van 4 januari 1974. Tenzij hiervoor een andere rechtsgrond kan worden gevonden, moet ook de in artikel 7 van het ontwerp bepaalde afwijking wat betreft de periode waarbinnen de inhaalarust moet worden toegekend, worden weggelaten.

3.4. In het eerste lid van de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 27, § 3, van de arbeidswet van 16 maart 1971. Krachtens die bepaling kan de Koning, onder bepaalde voorwaarden, “de overschrijving van de in §§ 1 en 2 voorziene grens van vijftig uren toestaan”. Het ontwerp bevat geen bepaling die daar uitvoering aan geeft. De verwijzing naar artikel 27, § 3, van de arbeidswet van 16 maart 1971 moet bijgevolg uit de aanhef worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van een tekst moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.³ Het opschrift moet zo worden gesteld dat het onderwerp van de tekst onmiddellijk duidelijk is voor de lezer, en elk aspect van het onderwerp moet erin aan bod komen zodat bij de lezer geen verwarring ontstaat omtrent het onderwerp van de tekst.

Anders dan het opschrift suggereert, regelt het ontwerp ook andere elementen van de arbeidsorganisatie dan de arbeidsduur. In het licht hiervan, evenals gelet op hetgeen hiervoor *sub* 3 werd opgemerkt, moet het opschrift dan ook worden herwerkt.

Aanhef

5. De aanhef dient te worden aangepast aan hetgeen hiervoor werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond.

In de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef moet bovendien de zinsnede “artikel 13, derde lid” worden vervangen door “artikel 16, derde lid”.

*

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis règle la durée du travail et divers autres aspects de l'organisation du travail des travailleurs occupés par la S.A. Circuit de Spa Francorchamps ¹.

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique est recherché dans l'article 3, § 3, 1^o, l'article 13, l'article 16, alinéa 3, l'article 23, l'article 26bis, § 1^{er}, alinéa 3, l'article 27, § 3, et l'article 37, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, ainsi que dans les articles 11, alinéa 3, et 12 de la loi du 4 janvier 1974 'relative aux jours fériés'.

On peut se rallier à cette analyse sous réserve de ce qui suit.

3.2. Pour les articles 2 et 3 du projet qui visent à instaurer un régime dérogatoire en matière de temps de travail, le fondement juridique est recherché dans l'article 23 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail, selon lequel le Roi « peut autoriser le dépassement des limites fixées aux articles 19 et 20, et en vertu de l'article 20bis dans les branches d'activité, les catégories d'entreprises ou les branches d'entreprises où ces limites ne peuvent être appliquées ».

Il en résulte que la possibilité de dérogation que prévoit cette disposition est limitée aux « branches d'activité, [...] catégories d'entreprises ou [...] branches d'entreprises » où ces limites ne peuvent être appliquées.

Il apparaît au Conseil d'État que l'article 23 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail ne peut dès lors pas procurer de fondement juridique aux articles 2 et 3 du projet, dans la mesure où leur champ d'application est limité à une entreprise bien déterminée, à savoir la S.A. Circuit de Spa Francorchamps ².

Il résulte en outre de l'article 23 de la loi sur le travail que le dépassement n'est possible que lorsque les limites concernées ne peuvent pas être appliquées. La demande d'avis ne contient pas d'élément qui le démontre. En l'absence des éléments de fait requis, la section de législation se doit de formuler une réserve également à ce propos.

¹ Il s'agit d'une société anonyme de droit public qui est énumérée à l'annexe I de l'arrêté du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' et qui, en vertu de l'article 3, § 1^{er}, 2^o, c), de cet arrêté, relève donc du champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'.

² La dérogation relative au travail du dimanche et au travail de nuit (article 4 du projet) trouve son fondement juridique respectivement dans les articles 13 et 37, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. Ces deux dispositions prévoient bel et bien explicitement une habilitation au Roi lui permettant de désigner les industries, ou les entreprises, auxquelles s'appliquent les dérogations.

On omettra les articles 2 et 3 du projet, à moins qu'un autre fondement juridique puisse être trouvé pour le dispositif en projet.

3.3. L'article 7 contient un régime dérogatoire pour le repos compensatoire visé à l'article 11 de la loi du 4 janvier 1974.

En ce qui concerne la dérogation à la durée du repos compensatoire, définie à l'alinéa 2 de cet article, elle trouve son fondement juridique dans l'alinéa 3 de ce dernier, lequel s'énonce comme suit :

« Le Roi peut prescrire un autre régime de repos compensatoire que celui fixé à l'alinéa 2. Il ne peut toutefois modifier la durée du repos compensatoire qui y est prévue si ce n'est pour la fixer à la durée réelle du travail effectué ».

En ce qui concerne la dérogation à la période dans laquelle le congé compensatoire doit être octroyé, qui est déterminée à l'article 11, alinéa 5, elle trouve son fondement juridique dans l'article 12 de la loi du 4 janvier 1974, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par des dispositions particulières à des branches d'activités ou à des catégories de travailleurs, fixer des modalités d'octroi du repos compensatoire, autres que celles visées à l'article 11 ».

Si l'article 11, alinéa 2, de la loi du 4 janvier 1974 ne paraît pas exclure l'application de cette disposition à une entreprise déterminée, le même raisonnement ne vaut pas pour l'article 12 de cette loi qui limite la possibilité de dérogation à « des branches d'activités ou [...] des catégories de travailleurs ».

Dans la mesure où l'article 7 du projet prévoit une dérogation à la période dans laquelle le congé compensatoire doit être octroyé, qui est déterminée à l'article 11, alinéa 5, de la loi du 4 janvier 1974, le dispositif en projet ne paraît dès lors pas se concilier avec l'article 12 de la loi du 4 janvier 1974. À moins qu'elle ne puisse trouver un autre fondement juridique, il convient d'omettre également la dérogation prévue à l'article 7 du projet concernant la période dans laquelle le repos compensatoire doit être octroyé.

3.4. Le premier alinéa du préambule vise aussi l'article 27, § 3, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. En vertu de cette disposition, le Roi peut autoriser, dans certaines conditions, « le dépassement de la limite de cinquante heures prévue aux §§ 1^{er} et 2 ». Le projet ne comporte pas de disposition qui met cette règle en œuvre. La référence à l'article 27, § 3, de la loi du 16 mars 1971 sur le travail sera par conséquent omise du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. L'intitulé d'un texte doit être clair, précis, complet et concis³. Il doit être rédigé en manière telle que l'objet de l'acte puisse être immédiatement cerné par le lecteur, et qu'aucun aspect de son objet ne soit omis, de sorte que le lecteur ne sera pas induit en erreur à propos de l'étendue exacte de l'objet de l'acte.

Contrairement à ce que suggère l'intitulé, le projet règle aussi d'autres éléments de l'organisation du travail que la durée du travail. Compte tenu de cette constatation et de l'observation formulée au point 3 ci-dessus, il conviendra dès lors de remanier l'intitulé.

Préambule

5. Le préambule sera adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique.

Dans le texte néerlandais du premier alinéa du préambule, il faut en outre remplacer le segment de phrase « artikel 13, derde lid » par « artikel 16, derde lid ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).